

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia adalah semakin menguatnya keinginan masyarakat tentang pertanggungjawaban dan keterbukaan informasi untuk mengetahui prestasi dan kinerja yang dicapai oleh aparatur negara yang menjalankan tugas pemerintahannya, agar aspirasi masyarakat dapat tersalurkan. Selain itu dalam Pemerintahan yang baik diharuskan dapat mengelola sumber daya yang ada di negara, salah satunya adalah keuangan. Pemerintahan dapat dikatakan baik apabila terlaksananya salah satu prinsip-prinsip *Good Governance* yaitu adanya Akuntabilitas Publik dan Transparansi yang berdampak pada berbagai aspek terutama aspek akuntansi.

Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam penyelenggaraan pemerintah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pemerintah baik pusat maupun daerah adalah dengan menyampaikan informasi laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan Keuangan tersebut diharapkan dapat dikelola dengan baik, transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel.

Dalam hal ini, yang paling pokok adalah pertanggungjawaban keuangan yaitu sebagai upaya nyata dan niat baik pemerintah daerah dalam mewujudkan

transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah yang hasilnya dapat dirasakan seluruh lapisan masyarakat. Pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan berkualitas juga termasuk dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan akuntabel. Sudah seharusnya menjadi tugas pihak-pihak terkait upaya melaksanakan dan memperbaiki kualitas penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah.

Menurut Penny Kusumastuti (2014:2), Akuntabilitas adalah bentuk kewajiban penyedia penyelenggaraan kegiatan publik untuk dapat menjelaskan dan menjawab segala hal menyangkut langkah dari seluruh keputusan dan proses yang dilakukan, serta pertanggungjawaban terhadap hasil kinerjanya. Menurut Hafizh Abdul (2010), Transparansi adalah keterbukaan dan kejujuran kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintahan dalam sumber daya yang di percayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.

Reformasi pengelolaan keuangan daerah telah lama dilakukan, laporan keuangan daerah yang dibuat memang belum seutuhnya sempurna. Untuk mendapatkan laporan keuangan yang baik diperlukan sumber daya manusia yang terampil pada pemerintah daerah dan dibutuhkan sistem dan prosedur yang

memadai serta pedoman akuntansi bagi pegawai pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan.

Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) setiap tahunnya mendapatkan penilaian berupa opini dari Auditor Pemerintah atau Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK memberikan 4 macam opini, opini tersebut adalah :

1. Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) / *Unqualified Opinion*

Opini audit yang akan diterbitkan jika laporan keuangan dianggap memberikan informasi yang bebas dari salah saji material

2. Opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) / *Qualified Opinion*

Opini audit yang diterbitkan jika sebagian besar informasi dalam laporan keuangan bebas dari salah saji material.

3. Opini Tidak Wajar (TW) / *Adverse*

Opini audit yang diterbitkan jika laporan keuangan mengandung salah saji material, atau dengan kata lain laporan keuangan tidak mencerminkan keadaan yang sebenarnya.

4. Tidak atau menolak memberi opini (TMP) / *Disclaimer*

Opini audit yang dianggap sebagian akuntan bukanlah sebuah opini, dengan asumsi jika auditor menolak memberikan pendapat artinya tidak ada opini yang diberikan. Laporan ini tidak bisa meyakini apakah laporan keuangan wajar atau tidak.

**Tabel 1.1**  
**Perkembangan Opini LKPD Tahun 2010-2015**

Pemerintah an	Provinsi					Kabupaten					Kota					
	Tahun	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total	WTP	WDP	TW	TMP	Total
	2010	18%	67%	0%	15%	100%	4%	64%	6%	26%	100%	13%	72%	3%	12%	100%
	2011	30%	58%	0%	12%	100%	9%	67%	2%	22%	100%	23%	67%	2%	8%	100%
	2012	52%	33%	0%	15%	100%	18%	64%	1%	17%	100%	34%	58%	0%	8%	100%
	2013	48%	45%	0%	6%	100%	26%	61%	3%	10%	100%	62%	38%	0%	3%	100%
	2014	76%	21%	0%	3%	100%	41%	50%	1%	8%	100%	60%	40%	0%	0%	100%
	2015	85%	15%	0%	0%	100%	55%	37%	1%	7%	100%	66%	33%	0%	1%	100%

Sumber : IHPS 1 Tahun 2015,dan IHPS 1 Tahun 2016 BPK RI

Berdasarkan Tabel 1.1 di atas mengenai perkembangan opini LKPD tahun 2010-2013, diketahui bahwa opini LKPD pada tahun 2010 yang diberikan kepada Provinsi 33, Kabupaten 396, Kota 93. Tahun 2011 Provinsi 33, Kabupaten 399, Kota 92. Tahun 2012 Provinsi 33, Kabupaten 401, Kota 90. Tahun 2013 Provinsi 34, Kabupaten 398, Kota 93 LKPD. Pemeriksaan 2014 dilakukan 504 (93,51%) LKPD dari 539. Pemeriksaan tersebut meliputi pemeriksaan 34 LKP Provinsi, 379 LKP Kabupaten, 91 LKP Kota, maka 35 LKPD terlambat menyampaikan Laporan Keuangannya kepada BPK. Dari 504 LKPD, BPK memberikan opini WTP atas 251 (49,80%) LKPD, opini WDP atas 230 (45,64) LKPD, opini TW atas 4 (0,79%) LKPD, opini TMP atas 19 (3,77%) LKPD. Sebanyak 104 LKPD mengalami kenaikan opini dari TW atau TMP menjadi WDP atau WTP. Meski terjadi kenaikan opini LKPD sebesar 25,79%, terdapat 20 LKPD (3,97% dari total LKPD yang diperiksa) memperoleh penurunan opini.

Selain itu, pada tahun 2014 (539 LKPD), BPK memberikan opini WTP atas 252 (47%) LKPD, opini WDP atas 247 (46%) LKPD, opini TMP atas 35 (6%) LKPD, dan opini TP atas 5 (1%) LKPD. Terdapat 1 pemda yaitu Pemkab Biak Nufor, Papua Barat yang mengalami penurunan opini atas LKPD Tahun 2014 dari WDP menjadi TW setelah sebelumnya selama 2 tahun berturut-turut memperoleh opini WDP.

Sedangkan pada tahun 2015 BPK memeriksa atas 533 LKPD, dan memberikan opini WTP atas 312 (58%) LKPD, opini WDP 187 (35%) LKPD, opini TMP atas 30 (6%) LKPD, dan opini TW atas 4 (1%) LKPD. Terdapat penurunan opini atas 30 LKPD Tahun 2015 yaitu dari WTP menjadi WDP pada

19 Pemda, dari WDP menjadi TMP pada 8 Pemda, dari WDP menjadi TW pada 2 Pemda yaitu Pemda Tana Toraja dan Pemkab Konawe Utara, dan dari WTP menjadi TW pada Pemkab Barru setelah sebelumnya 2 tahun berturut-turut memperoleh opini WTP.

Fenomena yang terjadi tentang Kualitas Laporan Keuangan yaitu sebagai berikut :

1. Menurut Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Harry Azhar Azis (2014) meminta pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas dan tata kelola yang masih rendah dalam penyusunan laporan keuangan, sebagai upaya mendorong peningkatan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Berdasarkan data BPK, kualitas kepatuhan dan opini laporan keuangan WTP dari pemerintah daerah baru mencapai 34%, jika dibandingkan dengan transparansi serta akuntabilitas laporan keuangan pemerintah pusat yang telah mencapai kisaran 74%. ([m.republika.co.id](http://m.republika.co.id)).
2. Choiruman Ketua Fraksi PKS Kota Bekasi (2009) mengatakan kualitas laporan keuangan Kota Bekasi masih rendah dilihat dari hasil pemeriksaan BPK kota Bekasi mendapatkan penilaian Dislaimer terhadap laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD). Pengelolaan keuangan ini dilihat pada selisih Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (Silpa) APBD Kota Bekasi tahun 2009 sebesar Rp. 4,7 miliar yang tidak bisa dipertanggungjawabkan serta tidak relevan laporannya. Penilaian buruk ini merupakan prestasi terburuk Pemkot Bekasi. Sebab, baru kali ini mendapatkan penilaian

disclaimer. “biasanya laporan keuangan kita mendapatkan nilai wajar tanpa pengecualian,” katanya. (<http://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/>)

3. Fenomena yang kedua yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI Perwakilan Jabar menyerahkan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah TA 2015 Pada Kabupaten/Kota se-Provinsi Jabar, Selasa (7/6/2016). Penyerahan LHP gelombang II itu diberikan kepada 12 kabupaten/kota. Dari 12 daerah, delapan Pemda di Jawa Barat meraih opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Lima Pemda yang berhasil mempertahankan opini WTP. "Masih memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP)," ujar Kepala Perwakilan (Kalan) Provinsi Jabar Arman Syifa di kantor BPK Perwakilan Jabar, Selasa (7/6/2016). "Tahun ini BPK masih menemukan adanya beberapa hal signifikan. Aset tanah masih banyak yang menjadi catatan, masih banyak yang belum bersertifikat," terangnya. Arman menambahkan, tahun ini BPK juga menemukan adanya kelebihan bayar di sejumlah Pemda. Untuk tahun 2015, BPK mengungkap adanya kelebihan bayar mencapai Rp 58,98 miliar. (<http://news.detik.com>).
4. Laporan keuangan pemerintah daerah merupakan salah satu upaya konkret untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, kata Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Sri Sultan Hamengku Buwono X, Dalam konteks itu pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku, laporan itu disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah, dengan demikian seluruh daerah diharapkan

mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), katanya. Entitas yang mendapatkan opini WDP adalah Pemerintah Kabupaten Bantul, Gunung Kidul, dan Kulon Progo, katanya. ([www.antarayogya.com](http://www.antarayogya.com)).

5. Fenomena keempat yang terjadi dalam perkembangan pemerintah daerah di Indonesia adalah semakin menguatnya tuntutan akuntabilitas publik oleh lembaga publik, baik pusat maupun daerah. Berdasarkan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menemukan kejanggalan dan penyimpangan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan Pemerintah Daerah (PEMDA) yang menjurus ke tindak pidana korupsi ([www.kompas.co.id](http://www.kompas.co.id)).

Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, dan segala sesuatu baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan kekayaan daerah selama belum dikuasai oleh daerah lain. Hal tersebut senada dengan yang dijelaskan dalam Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah No 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang membahas tentang hak dan kewajiban daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Laporan keuangan yang berkualitas menunjukkan bahwa Kepala Daerah bertanggungjawab atas kewenangan yang dipercayakan kepadanya dalam pelaksanaan tanggung jawab mengelola organisasi. Kualitas laporan keuangan adalah ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya (Deddi Nordiawan, 2010:44). Laporan Keuangan dapat dikatakan berkualitas apabila memenuhi karakteristik kualitatif



laporan keuangan itu sendiri yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami (Abdul Hafiz Tanjung, 2014:14).

Pembuatan laporan keuangan daerah adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung akuntabilitas yang berupa keterbukaan pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Adanya pengelolaan keuangan dilakukan secara transparan baik dari proses penyusunan hingga pertanggungjawaban sehingga akan terciptanya akuntabilitas dalam pengelolaannya sehingga dengan adanya akuntabilitas publik dan transparansi dapat menciptakan laporan keuangan berkualitas baik di pemerintah pusat maupun daerah (Yusniyar dan Abdullah, 2016). Akuntabilitas publik dan juga transparansi memiliki pengaruh positif terhadap kualitas laporan keuangan serta dapat dipercaya meningkatkan kualitas laporan keuangan. (Sugeng Inten dan Nyoman Djinar, 2016). Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Vicente Pina (2016) menyatakan bahwa Akuntabilitas Publik dan Transparansi mempunyai hubungan yang erat dengan kualitas laporan keuangan. Akuntabilitas publik dan Transparansi telah menghasilkan informasi keuangan menjadi lebih meningkat artinya transparansi dan akuntabilitas mempengaruhi kualitas laporan keuangan.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Permana (2012), dengan hasil penelitian akuntabilitas berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan. Selain itu dalam penelitiannya menyatakan bahwa untuk menciptakan laporan keuangan yang berkualitas perlu adanya pertanggungjawaban (akuntabilitas) atas pembuatan laporan keuangan di pemerintah pusat maupun

daerah. Selain akuntabilitas, transparansi juga diperlukan untuk meningkatkan pengawasan.

Penulis melakukan replikasi dari penelitian sebelumnya yang dimaksudkan untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dengan adanya beberapa perbedaan dan persamaan di dalam penelitian ini dengan penelitian terdahulu.

Berbagai penelitian terdahulu yang mempunyai hubungan dengan Akuntabilitas Publik dan Transparansi sudah banyak dilakukan diantaranya penelitian Ayu Wulandari Aswandi, Sri (2014) dengan judul “Pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan” (Studi Kasus pada Pemerintah Kabupaten Pinrang). Hasil penelitiannya menunjukkan Akuntabilitas dan Transparansi berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Perbedaannya terletak pada tempat penelitian yang dilakukan di Kabupaten Pinrang. Selain itu penelitian ini dilakukan oleh Harry Wibawa (2015) dengan Judul “Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Standar Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah”. Akuntabilitas Publik memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Perbedaan peneliti dengan peneliti sebelumnya adalah variabel independennya yaitu Standar Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Penelitian ini juga dilakukan oleh Dinie Rachmawaty (2015) dengan Judul “Pengaruh Akuntabilitas dan Transparansi Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Daerah (Studi Kasus Pada Pemerintahan Provinsi Jawa Barat)”, semakin baik akuntabilitas laporan keuangan maka akan semakin meningkatkan kualitas laporan keuangan. Transparansi laporan keuangan

berpengaruh terhadap kualitas laporan keuangan, laporan keuangan yang transparan merupakan harapan bagi masyarakat dimana masyarakat dapat mengetahui kinerja pemerintah yang sesungguhnya. Yang membedakan peneliti dengan peneliti sebelumnya yaitu tempat penelitian yang dilakukan oleh peneliti sebelumnya yaitu pada Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan teori dan uraian di atas dan didukung dengan beberapa fakta yang ada, penulis ingin meneliti lebih jauh dan mendalam mengenai **“Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan”**.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas mengidentifikasi masalah dan sekaligus membatasi permasalahan yang akan menjadi pokok dalam skripsi ini, yaitu :

1. Bagaimana Akuntabilitas Publik yang ada di Pemerintahan Daerah.
2. Bagaimana Transparansi yang ada di Pemerintahan Daerah.
3. Bagaimana Kualitas Laporan Keuangan yang ada di Pemerintahan Daerah.
4. Seberapa besar Pengaruh Akuntabilitas Terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Pemerintahan Daerah.
5. Seberapa besar Pengaruh Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Pemerintahan Daerah.
6. Seberapa besar Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan di Pemerintahan Daerah.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis, tujuan penelitian tersebut adalah :

1. Untuk mengetahui Akuntabilitas Publik pada Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui Transparansi pada Pemerintahan Daerah.
3. Untuk mengetahui Kualitas Laporan Keuangan pada Pemerintahan Daerah.
4. Untuk mengetahui seberapa besar Pengaruh Akuntabilitas Publik terhadap Kualitas Laporan Keuangan pada Pemerintahan Daerah.
5. Untuk mengetahui seberapa besar Transparansi terhadap Kualitas Laporan Keuangan pada Pemerintahan Daerah.
6. Untuk mengetahui seberapa besar Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan pada Pemerintahan Daerah.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini akan diarahkan pada kegunaan praktis dan kegunaan teoritis, yaitu :

#### **1.4.1 Kegunaan Praktis**

1. Bagi Penulis
  - a. Sebagai dasar teori untuk mengembangkan, memperluas teori-teori yang telah dipelajari.
  - b. Dapat mengetahui dan memahami serta menambah wawasan penulis tentang akuntabilitas publik dan transparansi dalam pengaruhnya

terhadap kualitas laporan keuangan di dalam praktek kerja yang sesungguhnya pada Pemerintahan Daerah.

## 2. Bagi Perusahaan

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan maupun saran serta menjadi bahan pertimbangan terutama menyangkut pengaruh akuntabilitas publik dan transparansi terhadap kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Daerah.

## 3. Bagi Pihak Lain

Dapat dijadikan referensi bagi penulis lain untuk penyusunan skripsi dan agar lebih mengetahui dan mengkaji hal-hal yang bersangkutan dengan masalah yang dibahas dalam skripsi ini.

### **1.4.2 Kegunaan Teoritis**

Semoga penelitian ini dapat memberikan beberapa sumbangan positif dalam pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu Akuntansi , khususnya mengenai Pengaruh Akuntabilitas Publik dan Transparansi Terhadap Kualitas Laporan Keuangan.

## **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) dan Inspektorat Kota Bandung. Waktu penelitian dilaksanakan pada bulan desember sampai dengan selesai.